

Version publique du document
expurgée des éléments couverts par des secrets protégés par la loi : [...] ou [fourchette]

Avis n° 2025-035 du 27 mars 2025

relatif à l'accord-cadre de capacité conclu entre SNCF Réseau et la société Renfe Viajeros portant sur la ligne à grande vitesse Paris-Lyon

L'essentiel

L'Autorité a été saisie, pour avis simple, d'un accord-cadre le 31 janvier 2025, liant SNCF Réseau à Renfe Viajeros. Celui-ci prévoit l'exploitation de nouveaux services de transport de voyageurs sur la ligne à grande vitesse Paris-Lyon.

Il apparaît que SNCF Réseau a satisfait l'ensemble des demandes des entreprises ferroviaires et, ce faisant, a prévu de dédier les deux-tiers de la capacité disponible sur la ligne Paris-Lyon à la mise en œuvre de ces accords-cadres, préservant de fait une possibilité d'accès résiduel à l'infrastructure.

S'agissant des clauses du présent accord-cadre, l'Autorité s'est assurée qu'elles ne faisaient pas obstacle à une utilisation de la ligne par un tiers.

Dans la perspective de la conclusion de nouveaux accords-cadres, l'Autorité recommande à SNCF Réseau :

- d'une part, de veiller à ce qu'aucune plage horaire ne soit entièrement allouée aux « clients accords-cadres » et de mettre en œuvre les moyens nécessaires à cette fin ;
- d'autre part, de modifier la trame d'accord-cadre annexée au DRR afin, notamment, d'y préciser la méthode de détermination des montants des clauses financières proposés comme base de négociation.

Cette synthèse a un caractère strictement informatif. Elle ne saurait se substituer aux motifs et conclusions ci-après, qui seuls font foi.

L'Autorité de régulation des transports (ci-après « l'Autorité »),

Saisie conjointement par SNCF Réseau et la société Renfe Viajeros en application de l'article L. 2133-3 du code des transports, par un courrier enregistré le 31 janvier 2025, au service de la procédure de l'Autorité ;

Vu la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 modifiée établissant un espace ferroviaire unique européen ;

Vu le règlement d'exécution (UE) 2016/545 de la Commission du 7 avril 2016 sur les procédures et les critères concernant les accords-cadres pour la répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire ;

Vu le code des transports, notamment ses articles L. 2122-6 et L. 2133-3 ;

Vu le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, notamment son article 20 ;

Vu l'avis n° 2024-029 du 30 avril 2024 relatif aux trois accords-cadres de capacité négociés entre SNCF Réseau et la société Ilisto 1-4-6, filiale de la société Kevin Speed, concernant les lignes à grande vitesse Paris-Lyon, Paris-Lille et Paris-Strasbourg ;

Vu l'avis n° 2025-013 portant sur le document de référence du réseau ferré national pour les horaires de service 2025 modifié et 2026 ;

Vu le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2025-Version 5 » et le « Document de référence du réseau ferré national – Horaire de service 2026 – Version 1 » publiés sur le site internet de SNCF Réseau le 13 décembre 2024 ;

Vu le rapport « Les accords-cadres pour le système ferroviaire français » publié par l'Autorité en novembre 2023 ;

Vu l'accord-cadre conclu entre SNCF Réseau et Renfe Viajeros le [redacted] ;

Vu la consultation du Gouvernement effectuée par courrier en date du 27 février 2025, en application de l'article L. 2132-8 du code des transports ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le collège en ayant délibéré le 27 mars 2025 ;

ADOpte L'AVIS SUIVANT :

Table des matières

1. Cadre juridique, contexte et enjeux.....	4
1.1. Les accords-cadres visent à offrir davantage de prévisibilité sur l'allocation des capacités et concourent à une utilisation effective et optimale du réseau.....	4
1.2. Le document de référence du réseau fixe à 70 % la part de la capacité pouvant faire l'objet d'accords-cadres et prévoit la possibilité de déroger à cette règle	5
1.3. L'Autorité a été saisie d'un accord-cadre conclu entre SNCF Réseau et Renfe Viajeros portant sur la ligne Paris-Lyon.....	6
2. Analyse	7
2.1. SNCF Réseau a satisfait l'ensemble des demandes de capacité des entreprises ferroviaires et préservé une réserve de capacité.....	7
2.1.1. La méthode de détermination de la capacité retenue par SNCF Réseau est conservatrice.....	7
2.1.2. SNCF Réseau a néanmoins octroyé toute la capacité demandée sous accord-cadre	7
2.1.3. La capacité attribuée par accord-cadre est en moyenne inférieure à 70 % et les dépassements occasionnels de ce seuil apparaissent justifiés.....	8
2.1.4. SNCF Réseau s'est engagé auprès de l'Autorité à prendre des mesures pour augmenter la capacité disponible sur la plage horaire 5h-7h dans le sens Lyon-Paris	9
2.2. Les clauses de l'accord-cadre n'apparaissent pas remettre en cause le caractère équitable et non discriminatoire de l'allocation des capacités	10
2.2.1. La durée de l'accord-cadre et l'entrée en vigueur des obligations relatives à l'utilisation de l'infrastructure sont conformes au cadre juridique.....	10
2.2.2. Les clauses financières de l'accord-cadre, qui relèvent de la liberté contractuelle des parties, sont conformes au cadre de régulation applicable	11
2.2.3. Le mécanisme de cumul entre les pénalités du contrat et les sanctions financières du DRR doit être maintenu pour éviter tout contournement de l'accord-cadre	13
Annexe 1 – Récapitulatif des recommandations formulées dans le présent avis	15

1. Cadre juridique, contexte et enjeux

1.1. Les accords-cadres visent à offrir davantage de prévisibilité sur l'allocation des capacités et concourent à une utilisation effective et optimale du réseau

1. Le processus de réservation de capacités sur le réseau ferré national est fondé sur un principe d'annualité, qui se concrétise par des commandes de sillons réalisées par des candidats auprès du gestionnaire d'infrastructure, pour chaque horaire de service (ci-après « HDS »).
2. Toutefois, l'article L. 2122-6 du code des transports transposant l'article 42 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012, d'une part, le règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016, d'autre part, offrent la possibilité à tout candidat¹ de s'entendre avec le gestionnaire d'infrastructure sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure sur plusieurs années en concluant « *un accord-cadre précisant les caractéristiques des capacités d'infrastructure ferroviaire qui lui sont offertes pour une durée déterminée tenant compte, le cas échéant, de l'existence de contrats commerciaux, d'investissements particuliers ou de risques* »².
3. En ce sens, un accord-cadre ne constitue pas une réservation ou une allocation de sillons précis sur plus d'un horaire de service, mais un engagement réciproque de commande et d'attribution d'un volume de sillons sur plusieurs HDS sur une plage horaire définie, adaptée aux besoins du service ferroviaire³.
4. Les accords-cadres ne doivent toutefois :
 - ni constituer une barrière à l'entrée pour de nouveaux candidats ou au développement de nouveaux services, dans la mesure où le gestionnaire d'infrastructure doit garantir un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure à tous les candidats. À ce titre, l'article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé dispose que la conclusion d'un accord-cadre « *ne fait pas obstacle à l'utilisation par d'autres candidats ou services de transport de l'infrastructure qui fait l'objet de l'accord-cadre* » ;
 - ni faire obstacle à l'utilisation effective et optimale des capacités de l'infrastructure⁴, conformément à l'article 20 du décret du 7 mars 2003, qui précise notamment que « *l'accord-cadre doit pouvoir être modifié ou limité afin de permettre une meilleure utilisation de l'infrastructure ferroviaire* ».
5. Le dispositif d'accords-cadres vise ainsi à apporter un certain degré de prévisibilité au gestionnaire d'infrastructure et aux candidats en leur permettant de souscrire un engagement réciproque pluriannuel s'agissant de la réservation et de l'allocation de capacités sur le réseau ferroviaire, tout en garantissant aux candidats tiers un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure. Ce dispositif apparaît particulièrement utile dans le cadre de la mise en place de nouveaux services ferroviaires⁵ requérant des investissements importants. En effet, la conclusion d'accords-cadres peut concourir à sécuriser le financement de l'acquisition du matériel roulant et, de manière plus générale, contribuer à renforcer la robustesse du modèle d'affaires des opérateurs.

¹ Que celui-ci soit une entreprise ferroviaire, disposant donc d'une licence qui lui permet de tracter des trains, ou non.

² Article L. 2122-6 du code des transports.

³ Article 7 du règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016 susvisé.

⁴ L'article 26 de la directive 2012/34/UE dispose que « [l]es États membres veillent à ce que les systèmes [...] de répartition des capacités de l'infrastructure ferroviaire respectent les principes énoncés dans la présente directive et permettent ainsi au gestionnaire de l'infrastructure [...] [de] faire une utilisation effective et optimale [des capacités de l'infrastructure disponibles] ».

⁵ Conformément au considérant 7 du règlement d'exécution 2016/545 qui prévoit que « la mise en place de nouveaux services ferroviaires requiert l'obtention préalable d'agréments techniques et d'agréments de sécurité ou l'achat de matériel roulant, voire les deux, ce qui peut prendre plusieurs années. Les investisseurs doivent connaître avec certitude les capacités disponibles avant de prendre leur décision d'investissement ».

6. Aux termes de l'article L. 2133-3 du code des transports, l'Autorité émet un avis simple sur les accords-cadres à la demande des parties. En l'état actuel des textes, la portée de cet avis est consultative.
7. Dans son avis du 30 avril 2024 susvisé, l'Autorité a précisé son office, conformément aux dispositions des articles L. 2131-3 et L. 2131-4 du code des transports précisant ses missions relatives aux conditions opérationnelles d'accès au réseau ferré national. Celui-ci consiste à examiner :
 - les conditions d'accès au réseau ferroviaire susceptibles de résulter de l'application des accords-cadres dont l'Autorité est saisie, afin de vérifier qu'elles n'entravent pas le développement de la concurrence et ne remettent pas en cause la possibilité d'utilisation du réseau par d'autres demandeurs de capacités ;
 - les stipulations des contrats d'accords-cadres conclus, afin de vérifier qu'elles ne remettent pas en cause le caractère équitable et non discriminatoire de l'allocation des capacités du réseau.
8. En revanche, l'office de l'Autorité ne consiste pas à examiner l'équilibre des stipulations contractuelles, librement négociées entre les parties, dès lors que ces dernières ne font pas obstacle à un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure.
9. En outre, l'Autorité peut être saisie, dans le cadre d'une procédure de règlement de différends, par toute partie ou tiers qui *« s'estime victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination ou de tout autre préjudice [lié à] l'exécution des accords-cadres »*, en application de l'article L. 1263-2 du code des transports.

1.2. Le document de référence du réseau fixe à 70 % la part de la capacité pouvant faire l'objet d'accords-cadres et prévoit la possibilité de déroger à cette règle

10. La notion de « ligne » devant servir de référence à la détermination de la capacité maximale disponible n'est pas définie explicitement par le règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016⁶. Le document de référence du réseau ferré national (ci-après « DRR ») assimile la ligne-cadre à la notion d'origine-destination en prévoyant que *« les missions, objets de l'accord-cadre, consistent à parcourir la ligne-cadre de bout en bout »*. La capacité maximale de cette dernière est déterminée à partir du plan d'exploitation de référence (ci-après « PER »)⁷.
11. Par ailleurs, le DRR prévoit que : *« pour une même ligne-cadre, la capacité-cadre attribuée à l'ensemble des candidats demandeurs de capacité est plafonnée à soixante-dix pourcent (70 %) de la capacité maximum prévue, sur chaque plage horaire, à la trame 2h du Plan d'Exploitation de Référence (PER) pour la ligne cadre considérée »*. Ce seuil peut être dépassé occasionnellement et de manière justifiée : *« De façon exceptionnelle, dans le cas où le total des volumes de capacité-cadre demandés sur une ligne-cadre dépasserait le seuil de 70 %, ce dernier pourra être dépassé de façon limitée afin de répondre au mieux aux demandes exprimées tout en considérant l'intérêt de l'ensemble des clients de SNCF Réseau »*.

⁶ Aux termes de l'article 8.2 du règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016, « [...] [l]a capacité maximale est calculée sur la base des espacements entre les trains existants et prévus et de l'estimation du nombre de trains sur la ligne concernée ».

⁷ La déclaration de capacité cadre actualisée en juillet 2024 prévoit que « [l]a Capacité Maximale Totale [...] est déterminée uniquement sur la base des missions objets de l'accord-cadre, c'est-à-dire des sillons parcourant la ligne-cadre de bout-en-bout dans l'analyse ad hoc du plan de sillons horizon SA 2029 pris en référence ».

12. Le cadre juridique en vigueur ne prévoit pas de plafond de capacités pouvant faire l'objet d'accords-cadres, mais uniquement un seuil de 70 % au-delà duquel le gestionnaire d'infrastructure ne peut plus s'abstenir d'appliquer certaines règles de coordination⁸. Cependant, en préservant de la capacité disponible, les dispositions du DRR contribuent à ce que la conclusion d'un accord-cadre ne fasse pas « *obstacle à l'utilisation par d'autres candidats ou services de transport de l'infrastructure qui fait l'objet de l'accord-cadre* », conformément à l'article 20 du décret du 7 mars 2003.

1.3.L'Autorité a été saisie d'un accord-cadre conclu entre SNCF Réseau et Renfe Viajeros portant sur la ligne Paris-Lyon

13. Ouverte en 2023, la ligne-cadre Paris-Lyon a fait l'objet d'un premier accord-cadre voyageurs conclu entre SNCF Réseau et une filiale de la société Kevin Speed, au sujet duquel l'Autorité a rendu l'avis du 30 avril 2024 susvisé.
14. À la suite de ce dernier, l'Autorité a été saisie, le 31 janvier 2025, d'un nouvel accord-cadre conclu entre SNCF Réseau et la société Renfe Viajeros [REDACTED].
15. En vertu de cet accord-cadre, l'entreprise ferroviaire s'engage à commander auprès de SNCF Réseau une quantité de sillons aux caractéristiques prédéfinies avant avril de l'année précédant l'HDS concerné (avril A-1), et à ne pas modifier sa commande jusqu'à la certification de l'HDS, en novembre A-1. Réciproquement, SNCF Réseau s'engage à allouer au client accord-cadre les sillons qu'il aura effectivement commandés avant la certification de l'HDS.
16. En cas de manquement à ces engagements, et au-delà d'une franchise dont les parties sont convenues dans leur contrat, des mécanismes de pénalités plafonnées sont appliqués, comme proposé à titre d'exemple dans la trame d'accord-cadre publiée en annexe du DRR. L'accord-cadre prévoit également des indemnisations plafonnées en cas de modifications ou résiliation du contrat.

⁸ Aux termes de l'article 8 du règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016, « 1. Le gestionnaire de l'infrastructure découpe chaque période de 24 heures en périodes de contrôle de 2 heures au maximum chacune. Quand il répartit la capacité-cadre, le gestionnaire de l'infrastructure affecte les plages horaires à des périodes de contrôle. / 2. Lorsque le gestionnaire de l'infrastructure répartit une capacité-cadre représentant au maximum 70 % de la capacité maximale d'une période de contrôle sur une ligne, il peut décider de ne pas appliquer l'article 9, paragraphes 3 à 6, l'article 10 et l'article 11, paragraphe 1, en ce qui concerne ces périodes de contrôle. (...) ».

2. Analyse

2.1. SNCF Réseau a satisfait l'ensemble des demandes de capacité des entreprises ferroviaires et préservé une réserve de capacité

17. Afin de mener des analyses sur la capacité, l'Autorité a :

- tenu compte de l'ensemble des accords-cadres signés par SNCF Réseau relatifs à la ligne Paris-Lyon, et non du seul accord-cadre objet de la présente saisine ; et
- retenu l'hypothèse maximaliste que l'ensemble des accords-cadres arrivant à échéance seraient reconduits à l'identique⁹.

18. Il ressort de cette analyse que la capacité résiduelle de la ligne-cadre lors des dix prochaines années sera supérieure à 30 % en moyenne, et sera donc suffisante pour permettre l'exploitation d'autres services ferroviaires.

2.1.1. La méthode de détermination de la capacité retenue par SNCF Réseau est conservatrice

19. Afin de déterminer la part de la capacité disponible pour les accords-cadres, SNCF Réseau s'appuie sur le PER Sud-Est¹⁰, sans modifier la répartition de la capacité entre les différentes liaisons empruntant l'axe à grande vitesse Sud-Est prévue par ce dernier.

20. L'Autorité constate en effet que la capacité offerte par SNCF Réseau ne prend en compte que les liaisons entre Paris Gare de Lyon et Lyon Part-Dieu, pour un volume identique à celui prévu par le PER applicable, et exclut de fait les autres liaisons empruntant la ligne à grande vitesse Paris-Lyon¹¹. En d'autres termes, le gestionnaire d'infrastructure n'a pas octroyé davantage de capacité théorique à la liaison Paris-Lyon.

21. SNCF Réseau justifie ce choix méthodologique au regard, d'une part, d'impératifs opérationnels comme la capacité limitée en gare de Lyon Part-Dieu et, d'autre part, de la nécessité de préserver la capacité allouée aux autres liaisons empruntant la ligne à grande vitesse.

2.1.2. SNCF Réseau a néanmoins octroyé toute la capacité demandée sous accord-cadre

22. Constatant certains écarts entre la demande initiale et l'accord-cadre conclu et considérant la situation asymétrique dans laquelle se trouve SNCF Réseau – un gestionnaire d'infrastructure en monopole naturel – pour l'accès au réseau des entreprises ferroviaires – en situation de concurrence sur le marché des services de transport ferroviaire, l'Autorité s'est assurée auprès des entreprises ferroviaires que, d'une part, les demandes de modification étaient bien de leur fait et, d'autre part, que l'accord-cadre signé répondait effectivement à leurs attentes sur les points objets de ces modifications.

⁹ Étant entendu que le droit au renouvellement n'est pas synonyme d'un droit au renouvellement à l'identique.

¹⁰ Le Plan d'Exploitation de Référence (PER) de SNCF Réseau est un document stratégique qui sert de cadre de référence pour la planification des horaires et la gestion des capacités ferroviaires sur le moyen terme (cinq ans) dans un périmètre défini. Il propose sur ce périmètre une cartographie des capacités ferroviaires disponibles, les principes de gestion des conflits de circulation, des hypothèses d'exploitation et un cadre pour la construction des horaires.

¹¹ À l'instar de Marne-la-Vallée – Lyon Part-Dieu ou encore Paris – Marseille.

23. Ainsi, malgré les hypothèses prudentes retenues par SNCF Réseau, tel qu'exposées aux points 22 à 24, pour dimensionner la capacité pouvant être attribuée sous accords-cadres sur l'axe Paris-Lyon, l'Autorité constate que les demandes de capacité formulées par l'ensemble des entreprises ferroviaires ont été satisfaites, sans recourir à la procédure de coordination prévue par l'article 9 du règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016. À cet égard, l'Autorité recommande que les procédures de coordination prévues par le règlement soient précisées dans le DRR.

N°	Recommandation
1	Préciser, dans le DRR, les procédures de coordination prévues par le règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016.

2.1.3. La capacité attribuée par accord-cadre est en moyenne inférieure à 70 % et les dépassements occasionnels de ce seuil apparaissent justifiés

24. Il ressort de l'instruction que la capacité allouée à tous les accords-cadres sur la ligne Paris-Lyon représentera, en moyenne, entre la moitié et les trois-quarts de la capacité totale journalière.

25. Par ailleurs, l'Autorité observe que le seuil de 70 %, que SNCF Réseau a lui-même fixé dans le DRR, est dépassé occasionnellement sur certaines plages horaires. C'est le cas, à titre d'exemple, pour l'HDS 2030, dans le sens Paris-Lyon, des plages horaires 7h-9h et 13h-16h.

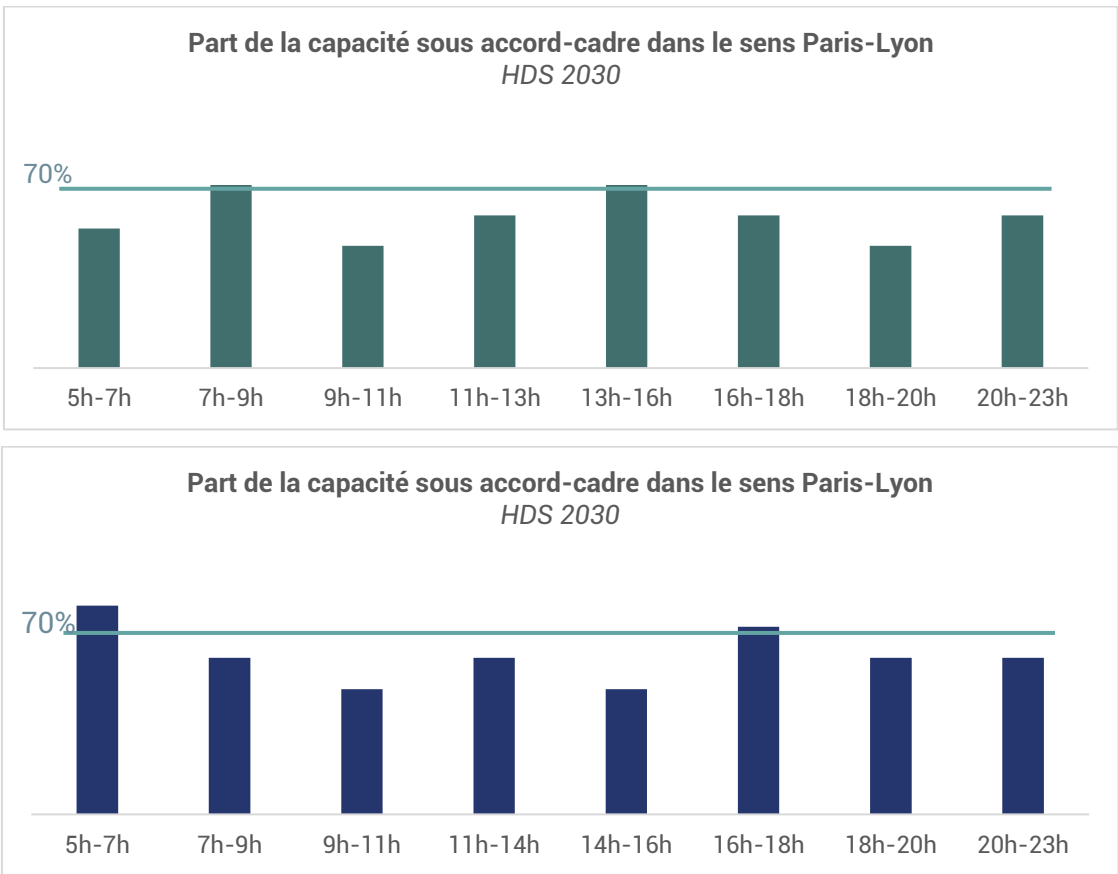


Figure 1 : Part de la capacité de la ligne Paris-Lyon allouée par accords-cadres à l'HDS 2030

26. L'Autorité considère que ces dépassements sont justifiés dans la mesure où :

- l'application d'un pourcentage peut mener à ce que le résultat – c'est-à-dire le nombre de sillons disponibles pour les accords-cadres – ne soit pas un entier, conduisant SNCF Réseau à systématiquement faire le choix d'arrondir le nombre de sillons attribuables à l'entier supérieur. À titre d'exemple, lorsque la capacité maximale sur une plage horaire de deux heures est de huit sillons, SNCF Réseau considère qu'il lui est possible d'accorder jusqu'à six sillons par voie d'accords-cadres, soit 75 % de la capacité maximale disponible ;
- le volume de capacité alloué par accord-cadre est fondé sur l'hypothèse d'une prorogation à l'identique de certains accords-cadres arrivant à échéance. De fait, le scénario présenté correspond à une vision maximaliste de l'usage de l'infrastructure.

2.1.4. SNCF Réseau s'est engagé auprès de l'Autorité à prendre des mesures pour augmenter la capacité disponible sur la plage horaire 5h-7h dans le sens Lyon-Paris

27. À compter de l'HDS 2031, il apparaît que la plage horaire 5h-7h dans le sens Lyon-Paris est allouée entièrement aux clients accords-cadres. Cette circonstance ne permettrait pas de préserver une réserve de capacité et rendrait nécessaire la mise en œuvre des procédures de coordination prévues pour répondre à la demande d'un tiers.

28. Néanmoins, l'Autorité considère que plusieurs facteurs limitent, en pratique, les risques d'occurrence d'une telle situation, dans la mesure où :

- la méthode de détermination de la capacité est conservatrice ;
- la capacité maximale théorique de cette plage horaire est réduite, par défaut, de 30 % du fait des travaux de nuit ; et
- SNCF Réseau s'est engagé auprès de l'Autorité à prendre des mesures pour augmenter la capacité disponible, notamment en optimisant la trame horaire 2h (réduction de la fenêtre de travaux de nuit).

29. L'Autorité appelle toutefois SNCF Réseau à la vigilance lors des futures négociations d'accords-cadres et à veiller à utiliser l'ensemble des moyens à sa disposition pour ne pas atteindre le seuil de 100 % de la capacité disponible attribuée sous accords-cadres.

N°	Recommandation
2	Veiller à ce qu'aucune plage horaire ne soit entièrement allouée aux clients accords-cadres et mettre en œuvre les moyens nécessaires pour ce faire.

2.2. Les clauses de l'accord-cadre n'apparaissent pas remettre en cause le caractère équitable et non discriminatoire de l'allocation des capacités

2.2.1. La durée de l'accord-cadre et l'entrée en vigueur des obligations relatives à l'utilisation de l'infrastructure sont conformes au cadre juridique

S'agissant de la durée

30. L'article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé, transposant l'article 42 de la directive 2012/34/UE, prévoit que « [l]'accord-cadre est conclu, sauf cas particulier justifié, pour une durée de cinq ans, renouvelable par périodes égales à sa durée initiale ». Il précise par ailleurs que « [l]e gestionnaire d'infrastructure peut, dans des cas spécifiques, accepter des périodes plus courtes ou plus longues » et que « [t]oute période d'une durée supérieure à cinq ans est motivée par l'existence de contrats commerciaux, d'investissements particuliers ou de risques ».

31. [...].

S'agissant de l'entrée en vigueur des obligations relatives à l'utilisation de la capacité contractualisée

32. Le paragraphe 3 de l'article 6 du règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016 susvisé prévoit que :

- « [u]n candidat peut demander que l'utilisation de la capacité-cadre qui lui a été attribuée conformément à l'accord-cadre débute à tout moment, mais au plus tard cinq ans après la date de la demande. Les gestionnaires de l'infrastructure ne peuvent pas s'y opposer si le délai nécessaire avant l'exploitation du service est justifié par l'une des raisons suivantes : a) l'accord-cadre est une condition préalable au financement du matériel roulant nécessaire à l'exploitation d'un nouveau service ; b) il est nécessaire d'accomplir les démarches liées à l'autorisation du matériel roulant visé au point a) (...) » ; et
- les parties ont la faculté de demander à l'organisme de contrôle – en l'espèce l'Autorité – d'approuver une période de différé de l'utilisation de la capacité contractualisée supérieure à cinq ans, celui-ci pouvant donner son approbation pour toute raison qu'il estime de nature à justifier la demande. Ce même paragraphe 3 de l'article 6 prévoit que « les capacités attribuées au titre de l'accord-cadre mais non utilisées en raison du délai nécessaire avant l'exploitation du service restent disponibles pour une utilisation par d'autres candidats ».

33. Nonobstant son pouvoir d'approbation, l'Autorité avait par ailleurs recommandé, dans son avis du 30 avril 2024 susvisé, d'inclure expressément, dans tout accord-cadre, une date butoir ferme (non glissante) au-delà de laquelle aucune capacité ne serait garantie¹². Conformément à cette recommandation, l'Autorité considère que les trames d'accords-cadres annexées au DRR devraient intégrer une telle date butoir.

¹² L'entrée en vigueur différée des obligations relatives à la capacité contractualisée d'un accord-cadre n'a pas d'effet sur la durée du contrat, qui demeure inchangée. À titre d'exemple, si un client accord-cadre bénéficie d'un contrat de cinq ans et que l'entrée en vigueur de ce dernier est différée de deux ans par rapport à l'HDS A, alors à compter de l'HDS A+2 le client bénéficiera d'un contrat de cinq ans. Dans ce contexte, l'introduction d'une date butoir permet de définir une date au-delà de laquelle les capacités contractualisées doivent être renégociées, conformément à l'objectif d'utilisation effective et optimale de l'infrastructure.

N°	Recommandation
3	Faire figurer une date butoir ferme au-delà de laquelle aucune capacité n'est plus garantie dans la trame d'accord-cadre annexée au DRR.

34. [...].

35. [...].

36. [...].

2.2.2. Les clauses financières de l'accord-cadre, qui relèvent de la liberté contractuelle des parties, sont conformes au cadre de régulation applicable

37. L'accord-cadre prévoit :

- des pénalités forfaitaires assorties d'une franchise et d'un plafond en cas de non-respect des engagements réciproques portant sur les commandes ou les attributions des capacités contractualisées ;
- un mécanisme d'indemnisation en cas de modification ou résiliation de l'accord-cadre, assorti de plafonds ;
- un mécanisme de cumul entre les pénalités prévues par l'accord-cadre et les sanctions financières relevant de l'application du DRR ;
- le versement d'une pénalité forfaitaire pour non-respect d'un jalon calendaire [...].

S'agissant de la détermination des pénalités et indemnités, ainsi que des franchises et plafonds contractualisés

38. Comme l'avait rappelé l'Autorité dans son avis du 30 avril 2024 susvisé, les modalités de mise en œuvre et les montants associés aux clauses financières prévues par les accords-cadres relèvent de la liberté contractuelle des parties dès lors que :

- l'article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé précise que les accords-cadres peuvent prévoir des indemnisations en cas de modification ou de résiliation anticipée du contrat pour non-respect des engagements ; et
- rien ne s'oppose à ce que les accords-cadres prévoient des pénalités en cas de non-respect des engagements réciproques relatifs à la commande et l'attribution des capacités contractualisées, comme c'est le cas dans les trames d'accords-cadres annexées au DRR.

39. Les clauses financières contractualisées doivent néanmoins être conformes au cadre applicable, qui prévoit que :

- le niveau des indemnisations ne doit pas dépasser « *les coûts, les pertes directes et les dépenses (y compris les pertes de revenus) raisonnablement engagés ou dont on peut raisonnablement penser qu'ils seront engagés par la partie à indemniser en raison de la modification ou de la résiliation de l'accord* », en application de l'article 13 du règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016 ;

- les accords-cadres ne doivent pas constituer des barrières à l'entrée et doivent pouvoir être modifiés ou limités pour permettre une meilleure utilisation de l'infrastructure ferroviaire¹³ ;
- le gestionnaire d'infrastructure doit veiller à garantir un accès équitable et non discriminatoire au réseau.

40. Dans le cadre de la régulation d'un monopole naturel, l'Autorité a pu s'assurer lors de l'instruction, que SNCF Réseau avait proposé le même socle de négociation à l'ensemble des candidats bénéficiant d'un accord-cadre sur la ligne, s'agissant aussi bien des modalités de mise en œuvre des clauses financières que des montants correspondants. Elle a également pu vérifier que les différences pouvant être observées entre les propositions initiales de SNCF Réseau et les clauses adoptées à l'issue des négociations contractuelles s'expliquent uniquement par des demandes des candidats, [...]. L'Autorité en déduit que les conditions financières des accords-cadres ont été librement négociées et acceptées par les entreprises ferroviaires.

41. En outre, l'Autorité rappelle que les montants et plafonds d'indemnisation contractualisés ne doivent pas avoir pour effet de dissuader le gestionnaire d'infrastructure de limiter ou modifier un accord-cadre pour favoriser une demande concurrente permettant une meilleure utilisation de l'infrastructure ferroviaire.

42. Afin de garantir un accès transparent et non discriminatoire aux accords-cadres, l'Autorité recommande donc à SNCF Réseau de formaliser, dans les trames d'accords-cadres annexées au DRR, sa méthode de détermination des montants des clauses financières proposés comme base de négociation. En outre, au-delà du principe et du plafond d'indemnisation d'ores et déjà prévu par les trames d'accords-cadres en cas de modification ou de résiliation du contrat, l'Autorité considère que l'ajout d'un barème précis d'indemnisation serait de nature à renforcer la prévisibilité, la sécurité juridique et l'équité de traitement entre les entreprises ferroviaires.

N°	Recommandations
4	Préciser la méthode de détermination des montants des clauses financières proposées comme base de négociation dans la trame d'accord-cadre annexée au DRR.
5	Prévoir un barème d'indemnisation respectant les dispositions de l'article 13 du règlement d'exécution du 7 avril 2016 dans la trame d'accord-cadre annexée au DRR.

S'agissant de la pénalité forfaitaire pour non-respect d'un jalon calendaire

43. L'Autorité relève que l'accord-cadre prévoit le versement, par le client accord-cadre, d'une pénalité forfaitaire en cas de non-respect d'un jalon calendaire fixé par les parties.

44. [...].

45. [...].

46. [...].

47. L'Autorité recommande que le principe et les modalités de mise en œuvre de cette pénalité soient prévus dans la trame d'accord-cadre voyageurs annexée au DRR, pour que celle-ci puisse s'appliquer de façon identique à l'ensemble des candidats placés dans des situations similaires. Afin de conserver le caractère incitatif de la clause et veiller à ce qu'elle soit équitable et non discriminatoire, elle recommande par ailleurs que le fait générateur de cette pénalité ne soit pas indépendant de la volonté du candidat.

¹³ Article 20 du décret du 7 mars 2003 susvisé, transposant l'article 42 de la directive 2012/34/UE susvisée.

N°	Recommandation
6	Prévoir le principe et les conditions d'application d'une pénalité forfaitaire due par le client accord-cadre en cas de non-respect d'un jalon calendaire dans la trame d'accord-cadre annexée au DRR.

2.2.3. Le mécanisme de cumul entre les pénalités du contrat et les sanctions financières du DRR doit être maintenu pour éviter tout contournement de l'accord-cadre

48. Dans son avis du 30 avril 2024 susvisé, l'Autorité avait recommandé que les accords-cadres :

- ne conduisent pas à remettre en cause le caractère croissant, continu, progressif et proportionné du mécanisme d'incitations réciproques ;
- prévoient un mécanisme de cumul entre les pénalités dues au titre du contrat, d'une part, et les sanctions financières relevant de l'application du DRR, d'autre part, à compter de la date de certification de l'horaire de service, afin d'éviter toute stratégie de contournement de l'accord-cadre par le client¹⁴.

Conformément aux trames d'accords-cadres voyageurs annexées au DRR, l'accord-cadre objet de la saisine prévoit ce dispositif. L'Autorité rappelle que pour conserver son caractère incitatif, le cumul doit s'appliquer de la date de certification de l'HDS jusqu'à la circulation du train.

N°	Recommandation
7	Maintenir le mécanisme de cumul entre les pénalités dues au titre de l'accord-cadre et les sanctions financières relevant de l'application du DRR, jusqu'à la circulation.

¹⁴ Elle avait relevé que, dans la mesure où les pénalités prévues par les accords-cadres sont possiblement plus élevées que les montants dus au titre du mécanisme d'incitations réciproques relevant du DRR, le cumul des deux dispositifs permet de dissuader les clients de réaliser une commande de sillons conforme au contrat puis d'y renoncer à compter de la date de certification de l'HDS.

Le présent avis sera notifié à Renfe Viajeros ainsi que SNCF Réseau et sera publié sur le site internet de l'Autorité.

L'Autorité a adopté le présent avis le 27 mars 2025.

Présents :

Monsieur Thierry Guimbaud, Président ;
Madame Florence Rousse, vice-présidente ;
Monsieur Patrick Vieu, vice-président ;
Madame Sophie Auconie, vice-présidente.

Le Président

Thierry Guimbaud

ANNEXE 1 – RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LE PRÉSENT AVIS

N°	Recommandation
1	Préciser, dans le DRR, les procédures de coordination prévues par le règlement d'exécution 2016/545 du 7 avril 2016.
2	Veiller à ce qu'aucune plage horaire ne soit entièrement allouée aux clients-accords-cadres et mettre en œuvre les moyens nécessaires pour ce faire.
3	Faire figurer une date butoir ferme au-delà de laquelle aucune capacité n'est plus garantie dans la trame d'accord-cadre annexée au DRR.
4	Préciser la méthode de détermination des montants des clauses financières proposées comme base de négociation dans la trame d'accord-cadre annexée au DRR.
5	Prévoir un barème d'indemnisation respectant les dispositions de l'article 13 du règlement d'exécution du 7 avril 2016 dans la trame d'accord-cadre annexée au DRR.
6	Prévoir le principe et les conditions d'application d'une pénalité forfaitaire due par le client accord-cadre en cas de non-respect d'un jalon calendaire dans la trame d'accord-cadre annexée au DRR.
7	Maintenir le mécanisme de cumul entre les pénalités dues au titre de l'accord-cadre et les sanctions financières relevant de l'application du DRR, jusqu'au jour de la circulation.